

Internationales Verständnis von "Strategischer Regionalplanung"

Fürst, Dietrich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürst, D. (2012). Internationales Verständnis von "Strategischer Regionalplanung". In D. Vallée (Hrsg.), *Strategische Regionalplanung* (S. 18-30). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337095>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dietrich Fürst

Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“

S. 18 bis 30

Aus:

Dirk Vallée (Hrsg.)

Strategische Regionalplanung

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237

Hannover 2012

2 Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“

Gliederung

- 2.1 Begriff und Konzept
- 2.2 Bedeutung
- 2.3 Kontroversen in der Literatur
- 2.4 Eine Art gemeinsamer Nenner der strategischen Planung
- 2.5 Einschätzung

2.1 Begriff und Konzept

Strategische Planung ist formal ein Pleonasmus („weißer Schimmel“), denn *strategisch* heißt *zielgerichtet planend* und Planung ist zielgerichtet. Solche Pleonasmen sind in der angelsächsischen Literatur beliebt, um deutlich zu machen, dass sich qualitativ etwas geändert hat.¹ Insofern ist strategische Planung auch ein normatives Konzept: Ausdruck einer gewünschten Neuausrichtung.

Strategische Planung kann in erster Annäherung definiert werden als „a particular type of planning that seeks to ‘join up’ major goals, policies and actions into a cohesive entity that follows well-informed efforts of marshalling and allocating resources into a viable planned response to a set of challenges, undertaken following a critical appreciation of competencies and shortcomings, as well as anticipating changes in the context(s) in which the strategy is formulated“ (Dimitriou, Thompson 2007: 5) oder kürzer: „a systematic, integrated approach to policy making which takes full account of context, resources and the long term“ (ebenda: 3).

Nach dieser Definition wäre neu an dem Ansatz: die (gestaltende) Ausrichtung auf (wirtschaftliche) Regionalentwicklung über einen Prozess kollektiver Einigung auf Problemlage, Stärken und Schwächen einer Region (SWOT-Analyse) und Ziele der Entwicklungssteuerung unter expliziter Wahl der Handlungswege und Prioritätensetzung sowie Einbindung derer, die letztlich die Planung umsetzen sollen.

Blickt man aber genauer hin, so wird der Begriff unterschiedlich verwendet, und zwar offenbar in Abhängigkeit vom herrschenden Institutionenrahmen der Planung: Im britischen und niederländischen Kontext liegt dabei das Gewicht auf räumlicher (wirtschaftlicher) Entwicklungsplanung, im amerikanischen steht das Management im Vordergrund (handlungsorientierter Ansatz mit Ressourcenzuordnung und Zeitplanung: Poister, Streib 2005), im französischen Kontext liegt der Schwerpunkt auf wirtschaftlicher

¹ Ein anderes Beispiel für solche Pleonasmen ist das viel genutzte Wort „*pro-active*“. Damit will man signalisieren, dass die betreffende Aktivität eine starke Stoßrichtung hat.

Entwicklungssteuerung (mit eher nachrangiger Ausrichtung auf Raumordnung).² In der deutschsprachigen Diskussion verbindet man damit den Prozess kollektiver Selbststeuerung – und ist damit schnell bei der Diskussion zu „urban“ resp. „regional governance“.

Zudem wird manchmal etwas als „neuartig“ dargestellt, was bei näherem Hinsehen nur eine Modifikation des Vorhandenen ist (Taylor 2010: 201 ff. für das britische Planungssystem). Gleichwohl gibt es einen wachsenden Bedarf, das traditionelle Planungsgeschäft stärker strategisch auszurichten und neue Ansätze zu entwickeln, die der Regionalentwicklung dienen können. Es gibt zahlreiche Auslöser für das gewachsene Interesse an strategischer Planung, u. a.

- die in den westlichen Staaten zu beobachtenden Regionalisierungstendenzen (Brenner 2004),
- die im Zuge von Globalisierung, Regionenkonkurrenz und regionalem Engagement von Großinvestoren veränderten Planungsaufgaben (Frey et al. 2008: 16 f.; Zibell 2008: Standort-Qualitätswettbewerb, Gestaltung von Strukturveränderungen³, nachhaltige Raumentwicklung, Entwicklung von Wissensregionen, Umgang mit Großprojekten etc.),
- die zunehmende Verschränkung von Stadtentwicklungspolitik mit Regionalentwicklung,
- die wachsenden Koordinationsbedarfe über fachliche wie gebietskörperschaftliche Grenzen hinweg, insbesondere unter der Thematik „nachhaltige Raumentwicklung“ und „Klimaschutz“,
- aber auch die zunehmende Planungs- und Politikverdrossenheit mit Bemühungen, die Bevölkerung wieder aktiver in die Gemeinwesenarbeit einzubinden (Öffentlichkeitsbeteiligung: Healey 2006a),
- ferner neue rechtliche Regelungen wie § 13 ROG, der in einigen Landesplanungsgesetzen zu einem konkreten Handlungsauftrag wurde,⁴
- ebenso wie die EU-Impulse zu regional koordinierten Entwicklungsstrategien, einschließlich der Leipziger „Territoriale Agenda“ in Verbindung mit der „Leipziger Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“: Damit geht ein neues Planungsverständnis einher, das auf Entwicklung, Partnerschaft und strategisches kollektives Handeln auf Regionalebene ausgerichtet ist (Schön, Selke 2007).

² Die englische Raumplanung trifft wie die deutsche die Unterscheidung in „Regionalpolitik“ und „Raumordnung“ (physical planning) und verfolgt auch grob die gleichen Ziele: Abbau regionaler Disparitäten, Förderung der räumlichen Entwicklung, Ordnung des Raumes. Die französische Raumplanung wird stärker von der früheren nationalen „Planification“ geprägt, die auf wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet ist und die Raumordnung eher als „Anpassungsplanung“ betreibt. Sie hat aber wesentlich das europäische Denken beeinflusst – das EUREK ist dem französischen Ansatz deutlich ähnlicher als dem britischen.

³ Strukturveränderungen erfordern ein synchronisiertes Vorgehen vieler unterschiedlicher Akteure, weil jeder Akteur für sich gelassen in einem „Gefangenendilemma“ verharret: Wenn er sich nicht auf komplementäre Leistungen anderer verlassen kann, muss er die für ihn risikoärmste Lösung wählen, die aber bezogen auf eine kollektive Lösung suboptimal bleibt.

⁴ Beispiel: § 15 LPIG Ba-Wü.

Auch in der deutschen Planerpraxis hat sich die Regionalplanung vielerorts um Ansätze der strategischen Planung erweitert, etwa über projektbasierte Planungsansätze und fachliche Teilprogramme (z. B. regionales Einzelhandelskonzept, regionale Windenergiekonzepte, vorbeugender Hochwasserschutz) (vgl. Zusammenstellungen für Baden-Württemberg bei Schmitz 2008: 36 f.).

Die Diskussion in der Planungswissenschaft scheint aber eher auf andere Impulse zu reagieren:

- auf die Integrationsbedarfe sich zunehmend entgrenzender Fachdisziplinen, Institutionen und Handlungsfelder (Grenzen in den Handlungsfeldern verwischen oder überlappen sich),
- auf den mit der Verwaltungsreform (*new public management*, Strategisches Management in der Verwaltung) verbundenen Paradigmawechsel, der klarere Ziele, bedarfsorientiertes Handeln, mehr *leadership* und mehr Managementqualitäten fordert (Shaw, Lord 2007: 67),
- auf die neoliberale Skepsis gegen das Plänemachen – auch die Theoretiker der strategischen Planung wenden sich tendenziell gegen die traditionelle Planung, weil sie diese als überholtes Konzept in einem Umfeld mit weiten Interdependenzen der Variablen, daraus folgend: unbestimmten Problemen und sich schnell wandelnden Problemlösungen ansehen (Frey et al. 2008: 26 f.). Deshalb sprechen einige Autoren statt von *strategischer* lieber von *strategieorientierter* Planung (Hamedinger et al. 2008).

Konzeptionell geht deshalb der Ansatz – bei allen Unterschieden diverser Autoren – in der Grundstruktur in Richtung eines *handlungsorientierten Management*-Ansatzes (und wurde so auch aus der Betriebswirtschaft übernommen: Wiechmann 2008a: 266). Weiter ausdifferenziert hieße das: Es gibt keinen rechtsverbindlichen Plan, vielmehr stehen der Prozess und seine sorgfältige Gestaltung im Mittelpunkt der Planung. Der Prozess ist zudem strukturiert: *kollektive Zielformulierung* über *Leitbilder* (*mission*) auf der Basis einer mit *stakeholders* entwickelten Potenzialanalyse (*SWOT-Analysis*) unter Wahl geeigneter Lösungswege (*Prioritätensetzung über strategische Projekte*) mit *Kontrolle des Ergebnisses* (über Indikatoren) und (lernenden) *Korrekturmöglichkeiten* (*controlling*) in der folgenden Planungsrunde. Die Planung soll den Umsetzungsprozess einbeziehen, ihn zumindest mit den Umsetzungsakteuren vorklären (Ressourcenzuordnung). Aber dieser Umsetzungsbezug wird eher gefordert als methodisch aufgezeigt. Darin liegt noch eine Hürde für die Praxis. Denn dort findet häufig eine Trennung von Planung und Umsetzung statt – die Gruppe derer, die an der Umsetzung beteiligt ist, unterscheidet sich häufig von der, die an der übergeordneten Planung mitwirkt. Das birgt Konflikte, weil diejenigen, die Projekte planen, nicht unbedingt diejenigen sind, die schließlich die Kosten für die Projektumsetzung zu tragen haben.

Dieses lineare, an traditioneller Planungslogik ausgerichtete Konzept wird von Wiechmann (2008a: 270 f.) infrage gestellt, weil es den Wirklichkeitsbedingungen nicht gerecht werde: Im Gegensatz zu den Prämissen der traditionellen Planung hätten wir es i. d. R. nicht mit monokausalen Beziehungen, sondern mit Interdependenzen zu tun, ferner sei eine steuernde Kontrolle der Umwelt ausgeschlossen, der praktische

Planungsprozess sei iterativ angelegt, finde auch im Vollzug noch statt und impliziere Lernprozesse, die zu neuen Strategien führen können. Wiechmann setzt deshalb das Modell der *adaptiven strategischen Planung* dagegen, das erstens von den Handlungsmöglichkeiten und der Pfadabhängigkeit kollektiver Entscheidungen ausgeht, zweitens statt umfassender vorausschauender Strategie eher adaptives, graduelles Justieren auf Basis von Lernprozessen verwendet und drittens irrtumsfreundlich ist.

Generell geht die Diskussion zur Strategischen Planung davon aus, dass zwar zielbezogene Steuerung angestrebt wird, man sich aber der geringen Steuerungsmöglichkeiten in einem immer weniger von den Steuernden bestimmbaren Handlungsfeld bewusst ist und deshalb einen „dritten Weg“ zwischen komprehensiver und inkrementalistischer Planung suchen muss (Frey et al. 2008: 15).

2.2 Bedeutung

Die Bemühungen um strategische Planung sind Ausdruck des wissenschaftlichen Unbehagens an der herkömmlichen Stadt- und Regionalplanung.

Aber auch planungspraktisch sucht man nach neuen Antworten

- auf den wirtschaftlichen Strukturwandel, der traditionelle Regionalpolitik obsolet macht (Rückbau der industriellen Basis zugunsten der wissens- und dienstleistungsbezogenen Wirtschaft),
- auf die paradigmatische Veränderung von (wohlfahrtsstaatlicher) Ausgleichspolitik zu (neoliberaler) Befähigungspolitik,
- auf die neuen Aufgaben der „nachhaltigen Regionalentwicklung“,
- auf die wachsende Bedeutung von Großinvestoren in der Regionalentwicklung,
- auf die immer engere Verflechtung von Arbeitsfeldern in einem arbeitsteilig fragmentiertem Handlungsfeld,
- auf die neuen Herausforderungen der EU-Kommission u. Ä.

Planungstheoretisch drehen sich die Bemühungen um einen neuen Planungsansatz mit den typischen Planungsdilemmata:

- von Bedarf nach Planungssicherheit bei wachsender Unsicherheit in den Rahmenbedingungen der Planung,
- von der Notwendigkeit integrativer Ansätze bei wachsender intersektoraler, interregionaler Verflechtung der Problemfelder,
- vom Bedarf nach „integrierter Planung“, aber nicht im technokratischen Modell der „Monsterplanung“ der früheren „integrierten Entwicklungspläne“,
- von schnellen, einfachen Lösungen, ohne die sachlichen, sozialen, räumlichen und ökologischen Interdependenzen aus dem Blick zu verlieren,
- von langfristiger Planung und kurzfristigem Vollzug,

- von wachsenden (politischen) Konsenskosten und beschleunigten (marktbeeinflussten) Entscheidungsbedarfen,
- von Integration der *stake-holders* als Bündnispartner bei nicht mehr beherrschbarer Komplexität und Kompliziertheit des dahinter steckenden Pluralismus von Interessen und Belangen,
- generell: von Spontaneität und Planungssicherheit.

Zur Lösung dieser Dilemmata gibt es praxistaugliche Ansätze eigentlich nur in der Form, dass bei der einen oder anderen Forderung Abstriche gemacht werden müssen, was sofort Kritik und Gegenkonzepte auslöst, die stattdessen bei anderen Forderungen Abstriche einklagen. Oder man flüchtet sich in utopische Vorstellungen, über „regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation“ und „Planung des Nicht-Planens“ die traditionelle Planung faktisch durch kommunitaristisch-diskursive Prozesse zu ersetzen (so Oliver Frey 2008).

Praxisrelevante Ansätze der strategischen Planung reichen von Etzionis „mixed scanning“ über Ganser et al. „perspektivischen Inkrementalismus“ zur „projektorientierten Planung“ und zur Kombination von Regionalen Entwicklungskonzepten mit Regionalmanagement. Ihnen allen ist gemeinsam, dass es sich um iterative Planungsprozesse handelt (bottom-up und top-down in wechselnder Folge), die den breiteren regionalen Richtungskonsens über kollektiv entwickelte Leitbilder/Visionen herstellen, deren Umsetzung jedoch auf Projekte mit eingeschränkter Beteiligung (Suche nach Bündnispartnern) konzentrieren und den Planungsprozess bis in den Vollzug verlängern. Was bei strategischer Planung jedoch verstärkt hinzukommt, sind Verfahren, die Wirkungskontrollen und kollektive Lernprozesse institutionalisieren (z. B. über Controlling-Verfahren).

Die Neuausrichtung der Planung (von der viele sagen, sie sei gar nicht so neu) und die in der Literatur erkennbare Vorliebe für diskursive Ansätze beziehen sich in der deutschsprachigen Diskussion implizit (seltener: explizit) primär auf die Stadtentwicklungsplanung, seltener auf Regionalplanung. Bei den Autoren wird dabei nicht immer klar, ob sie lediglich die (kooperative) Entwicklungsplanung oder auch die regulierende Ordnungsplanung meinen. Zumindest bleibt unklar, wie mit den Aufgaben der regulierenden Ordnungsplanung verfahren werden soll, wie also Regelsetzung im Umgang mit der knappen Ressource Raum (Verteilungsfragen) und Planungssicherheit (Bindungswirkung der Planung) in diskursiven Ansätzen vermittelt werden sollen.

Bei aller Unschärfe dessen, was strategische Planung sein kann, wird ihr positiv zugeschrieben (vgl. Poister, Streib⁵ 2005: 51 f.),

- dass Ziele, Handlungsrichtungen und Prioritäten klar definiert und kontrolliert werden,

⁵ Die Untersuchung von Poister/Streib an amerikanischen Kommunen ist nur bedingt auf Regionalplanung zu übertragen: Die amerikanischen Städte nutzen „strategische Planung“ als integrierten Managementansatz für die Steuerung der kommunalen Aktivitäten, analog zu dem, was die KGSt unter „strategischem Management“ versteht (Heinz 2000) – das geht also weit über das hinaus, was strategische Regionalplanung in Deutschland je sein könnte.

- dass der Planungsprozess strukturiert ist und die Akteure enger zusammenschweißt, weil der gemeinsame Handlungsbezug jedem deutlicher wird,
- dass klarer an den Handlungspotenzialen angesetzt wird und auch über deren Engpässe und suboptimalen Einsatz in diesem Zusammenhang nachgedacht werden kann,
- dass strategische Planung für das Zusammenspiel mit der Öffentlichkeit wegen ihres Entwicklungsbezugs und ihrer Projektorientierung sehr viel lebendiger ist als die traditionelle regulative Planung.

2.3 Kontroversen in der Literatur

Wie eingangs gesagt, findet sich in der Literatur kein gemeinsames Konzept der strategischen Planung. Die dazu geführten Kontroversen spiegeln vielmehr wider, warum es keine ideale Konzeption der strategischen Planung geben kann, sondern diese stark kontextgebunden organisiert und inhaltlich gestaltet werden muss.

Lassen wir Diskussionen aus, die nur nationale Relevanz haben, weil sie sich an der nationalen Praxis der Planung reiben oder umgekehrt Folgerungen für die Planung aus nationalen Verwaltungsreformbemühungen diskutieren,⁶ so geht es im Wesentlichen um Folgendes:

Erstens ist unklar, wie die typischen planerischen Dilemmata zu lösen sind (so Friedmann in einer Diskussion 2004,⁷ ferner Altröck 2008: 73 f., Altröck 2004). Insbesondere geht es um institutionelle Friktionen der Planung:

- dass der „rationale Plan“ gesucht wird, Planung sich aber mit „schlecht definierten Problemen“ herumschlagen muss, die sich rationalen Algorithmen entziehen und deren „Lösungen“ bei unvollständiger Information mit begrenzter Informationsverarbeitungskapazität nur pluralistisch ausgehandelt werden können,
- dass die Planung gesamtträumlich und überfachlich ausgerichtet werden soll, aber in sektoralisierten sowie fragmentierten Politikstrukturen stattfindet,

⁶ Interessant ist hier England: Die Verwaltungsreformen zur Umwandlung der Gemeinden in „Unternehmen Gemeinde“ haben die Stadtentwicklungsplanung aufgewertet – sie wird immer mehr als integrative Klammer der „Unternehmensführung“ betrachtet. Mit der Folge, dass den Gemeinden die Planer ausgehen – nach Berechnung der Audit Commission (2006) haben 66% der befragten Gemeinden ernsthafte Probleme, geeignete Planer zu finden, 48% sagen, dass sie Schwierigkeiten haben, ihre Planer zu halten (Shaw, Lord 2007: 72).

⁷ John Friedmann erörterte auf Einladung von Patsy Healey in der Zeitschrift *Planning Theory & Practice* (5(2004): 49-67) über Planungen in HongKong, Vancouver u. a. das Verhältnis von strategischem Planen zu langfristigen Orientierungen, Planung und Governance, integrativen Ansätzen vs. sektoralen Politikstrukturen und vertrat einen prozessualen, konsensorientierten pluralistischen Ansatz. Partner waren John Bryson (der strategische Planung auf einen „Werkzeugkasten“ reduzierte), John Hyslop (der mit Mintzberg das Wesen der strategischen Planung im neuen Denken sah, nämlich sich über Ziele und Handlungsmöglichkeiten Klarheit zu verschaffen), Alessandro Balducci (der dem prozessualen Ansatz Friedmanns die Notwendigkeit eines Planungsdokuments und der politischen Legitimation der Prozesse entgegenhielt – Planen sei politische Kunst), Wim Wiewel (der in Friedmanns Ansatz eigentlich nichts Neues gegenüber der holländischen Praxis sah) und Louis Albrechts (der das Strategische in der Planung im Einbezug der richtigen Akteure, im Prioritätensetzen und in der problemabhängigen Nutzung geeigneter Instrumente sah).

- dass Regelsetzungen sich immer mehr zentralisieren und den dezentralen problemspezifischen Entscheidungsspielraum einengen.

Zweitens wird zunehmend auch das Problem der Entscheidungsspielräume in den für moderne Planungen typischen *Multilevel Governance*-Systemen aufgeworfen (Hutter 2007). Im weiteren Kontext geht es dabei um die Verbindung von strategischer Planung mit *regional governance* (Healey 2006, Dangschat 2008). Fragen, die dabei auftreten, sind:

- Wie geht man mit *institutional congestion* um? (Roberts, Lloyd 1999)
- Reichen netzwerkartige Strukturen aus oder braucht man verfasste Regionen, und wenn ja: wie müssten die Strukturen dann aussehen?
- Ist die institutionelle Einbindung der strategischen Planung überhaupt losgelöst vom Grad der Verwaltungstradition, Regionalidentität etc. zu bestimmen? (Elcock 2008)

Dieser Diskussionsstrang öffnet weitere Perspektiven in Richtung auf eine Systematik aller Einflussfaktoren, die konkrete strategische Planungen bestimmen können (Hutter 2007: 13 f.).⁸

Drittens finden sich zahlreiche Arbeiten, die sich kritisch mit Verfahren der strategischen Planung auseinandersetzen (Hamedinger et al. 2008; Altröck 2008; Pirhofer 2005), weil Verfahren Inhalte restriktiv bestimmen können, Beteiligungen selektiv aussortieren lassen, den Innovationsgrad absenken können etc.

Viertens werden allgemeinere planerische Fragen neu diskutiert (Dimitriou 2007): Wie geht man mit Komplexität um, wie mit Unsicherheit und Risiken? Gefordert werden flexiblere Verfahren, die Optionen öffnen und längerfristig offenhalten können, sowie Strategien, die reversible Lösungen zulassen („Experimentieren“, Lernen) (Mintzberg et al. 1998). Dabei sollte das Handlungsfeld danach differenziert werden, welche Variablen gut oder schlecht zu prognostizieren sind, welche Handlungsfolgen gut oder schlecht einzuschätzen sind, und es sollten entsprechend unterschiedliche strategische Ansätze damit verbunden werden (Dimitriou 2007: 50 f.: „shape the future“, „adapt to the future“, „reserve the right to play“).

Fünftens werden vereinzelt (aber zunehmend) Erfahrungen und Methodenfragen diskutiert (vgl. Dimitriou 2007), wie strategische Planung in der Praxis betrieben wird resp. werden sollte. Die Themen sind vielfältig und beziehen sich auf Fragen,

- wie strategische Planung angelegt werden sollte (Bryson 2000; Mastop 2000),
- wer beteiligt werden sollte,
- wie sich Planung durch veränderte Rahmenbedingungen wandelt (Thornley 2000; Altröck 2008: 76 f.),

⁸ Hutter differenziert drei Dimensionen: die inhaltliche Dimension, die Prozessdimension (wie Strategien entwickelt werden, welcher Typus von strategischer Planung genutzt wird, wie Lernprozesse organisiert werden etc.) und die Kontextdimension (externer Kontext: politisch, rechtlich, sozial, ökonomisch, physisch; interner Kontext: Planungskultur, Initiatoren, Mikropolitik, Ressourcen, Fähigkeiten).

- wie strategische Planung institutionell eingebunden werden sollte (Planungsstab, Planungsverband, Regionale Entwicklungsgesellschaft),
- wie ihr ausreichend Handlungsressourcen zugeordnet werden können (hierarchische Einbindung, Entwicklungsfonds),
- wie das Verhältnis von Prozess zu Plan aussehen sollte⁹ u. Ä.

Vor allem die Konzentration auf größere *strategische Projekte* (Leitprojekte) ist umstritten. Denn damit sind eine *charismatische Steuerung* (Ibert 2007), eine Einfluss- und Zielverschiebung zugunsten der Wirtschaft und der Immobilienbetreiber, eine Verlagerung von Entscheidungen aus den politischen Gremien in Vor-Entscheiderstrukturen/Sonderorganisationen u. Ä. verbunden.

2.4 Eine Art gemeinsamer Nenner der strategischen Planung

Nach überwiegender Vorstellung derer, die sich im deutschsprachigen Raum zu strategischer Planung äußern, scheint sich ein Konzept herauszubilden, das grob die folgenden Charakteristika hat:

- a) Klare Zielorientierung: Der Ansatz arbeitet mit operationalisierten Zielen im Kontext übergeordneter Leitvisionen, die auf der Basis einer Stärken-Schwäche-Analyse entwickelt werden. Dabei kommt es allerdings entscheidend auf den Prozess an: Alle relevanten *stakeholders* sollten kooperativ in den Prozess integriert werden, und dieser sollte iterativ organisiert werden – mit zunehmender Einengung auf operationale Ziele.
- b) Diskursive Methodik: Situationsbewertung und Zielfindung werden über einen kollektiven Prozess unter breiter Beteiligung relevanter regionaler Akteure (*stakeholders*) durchgeführt. Szenariotechnik, Visualisierungstechniken und Internet-Interaktionen unterstützen den Prozess. Üblicherweise wird dazu eine professionelle Moderation eingesetzt.
- c) Mehrstufiges Verfahren: Die Konkretisierung der Programmierung erfolgt über einen mehrstufigen Ansatz. Zunächst wird eine allgemeine Einordnung der Region im Wettbewerb mit anderen vorgenommen, häufig werden dabei auch *benchmarks* gesetzt (Beispiel: „Wir wollen zu den „top 20“ der europäischen Regionen gehören“). Daraus werden Leitlinien für die Verbesserung der Region definiert. Diese werden im dritten Schritt über zentrale Herausforderungen konkretisiert, die von der Region zu meistern sein werden. Jeder dieser Herausforderung werden schließlich konkrete Projekte zugeordnet, die so weit konkretisiert werden, dass Kosten und Nutzen grob abgeschätzt werden können. Entweder wird der gesamte Prozess oder es werden einzelne Teilschritte über förmliche und feierliche Unterzeichnungen von Vereinbarungen (Verträge) abgeschlossen – diese (rechtlich unbestimmten)

⁹ Das wird vor allem von Healey (1997), Friedmann (2004), Bryson (2003; 2004) immer wieder betont: Es kommt auf das Management von Interdependenzen und das permanente Ausräumen von Spannungen an. Strategische Planung wird dann lediglich als „a set of concepts, procedures, and tools, that may be used selectively for different purposes in different situations“ angesehen (Bryson 2004: 57).

Festlegungen sind meist die einzigen Bindungen, denen sich die Akteure förmlich unterwerfen müssen.

- d) Lernorientiertes Controlling: Die Umsetzung wird laufend kontrolliert und entsprechend wird die Planung fortgeschrieben. Auf diesen Lernprozess wird großer Wert gelegt – strategische Planung ist ein iteratives Vorgehen mit zunehmender Konsensdichte und Selbstbindung der Beteiligten.
- e) Einsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Ressource: Der Öffentlichkeit wird große Bedeutung zugeordnet, nicht nur aus Partizipationsgründen, sondern um einen äußeren Druck aufzubauen, der die handelnden Akteure zusammenhalten soll.

2.5 Einschätzung

Bei der Vielfalt von sehr unterschiedlichen Ansätzen strategischer Planung in der Praxis (Überblick für den deutschsprachigen Raum: Zibell 2008) ist es vermessen, eine allgemeine Einschätzung der strategischen Planung zu geben. Jedoch drängt sich der Eindruck auf,

- dass dahinter kein Paradigmawechsel steht, sondern dass unter neo-liberalen Bedingungen dasjenige Paradigma weitergesponnen wird, das mit dem *communicative turn of planning* seit Beginn der 1990er Jahre (Healey 1992) bereits angelegt war: Strategische Planung wird als Entwicklungsplanung wahrgenommen, aber dazu gehört auch zwingend, sich intensiver mit Komplexitätsreduktion, Unsicherheitsreduktion, Risikobearbeitung und Konfliktmanagement zu befassen. Allerdings führen Fragen der Macht, der Ungleichheit in der Interessenwahrnehmung (Ungleichheiten in Organisations-, Artikulations- und Konfliktfähigkeit) und Gefahren der Deprofessionalisierung in solchen Prozessen, also der *dark side of planning theory* (Flyvbjerg, Richardson 2002), auch bei Anhängern der strategischen Planung zu Unbehagen: Sollte die Rolle des Planers nicht vielmehr diejenige des *deliberative practitioner* sein, der fachlich kompetent ist, Interessen abwägt und normative Aussagen macht? (Peters 2008),
- dass die geheime Messlatte die alte integrierte Entwicklungsplanung ist, jetzt allerdings anders aufgebaut: Es geht zwar um fachübergreifende Handlungskonzepte, die wirksamer Synergieeffekte erzeugen. Aber nicht der finale Plan ist entscheidend, sondern der diskursive kooperative Prozess mit dem Ziel, diejenigen Akteure, auf welche die Planung in der Umsetzung angewiesen ist, in den Planungsprozess als Bündnispartner einzubinden. Der Prozess soll Einstellungen, Werthaltungen und Denkmuster der Beteiligten – bezogen auf die anstehenden Aufgaben – stärker harmonisieren: Der Prozess soll dazu führen, dass die relevanten *stakeholders* gleichartige Vorstellungen („Paradigmen“) von den Handlungsbedarfen und erforderlichen Lösungsrichtungen entwickeln,
- dass deshalb aus planerischen Diskussionskreisen der strategischen Raumplanung ein großes Potenzial zugeordnet wird, um kollektives und integriertes Handeln im Raum möglich zu machen (Newman 2008: 1374), wobei viele der Diskutanten der Literatur offenbar einem kommunitaristischen (auf Solidarität gründenden) Gesell-

schaftsbild, zumindest für Kommunen und Regionen, anhängen, ohne sich genügend mit dem Problem der Austragung von Interessenkonflikten und der korporatistischen Entscheidungsfindung „am gewählten Gremium vorbei“ zu befassen.

Zudem ist zu konstatieren, dass erstens die wissenschaftliche Diskussion sich eher im Normativen (Forderungen zu Verfahren, Institutionalisierungen) und Kritischen zur strategischen Planung bewegt, weniger im Methodisch-Instrumentellen. Zweitens setzt sie sich explizit von der in den 1960er und 1970er Jahren populären *integrierten Planung* insofern ab, als strategische Planung heute (Albrechts 2006b: 1162 ff.):

- selektiver ist: Sie ist auf die Kooperation des Privatkapitals angewiesen und muss dieses über konkrete Projekte sowie bezogen auf konkrete Problemfelder gewinnen,
- weniger auf den Plan als auf den Prozess der Veränderung setzt – der Plan „is just one vehicel amongst others with the purpose of producing change“ (ebenda: 1163),
- über den Prozess vor allem Änderungen der Denkmuster, Einstellungen und Werthaltungen, aber auch Vertrauen bewirken soll,
- weniger auf traditionelle Prognosen, eher auf Szenarien und Visionen setzt,
- umsetzungsorientiert (*action oriented*) agiert,
- ein erweitertes Demokratieverständnis zugrunde legt, das dem Bürger mehr Mitsprache einräumt, gleichzeitig privates Kapital stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter lenkt und kollektivem Lernen einen hohen Stellenwert zumisst (ebenda: 1165).

Varianten der strategischen Planung gewinnen in der Planungspraxis wachsende Bedeutung:

- Erstens wurden vielerorts entsprechende Rechtsregelungen geschaffen und die EU-Kommission zwingt über ihre Strukturfonds und die *Strategische Umweltprüfung* faktisch zur strategischen Planung.
- Zweitens wächst die Bereitschaft, auf regionaler Ebene mit neuen Formen der *regional governance* zu experimentieren, zumal auch die größeren Unternehmen eine Hinwendung zur Regionalebene erkennen lassen, und zwar als Folge des wachsenden Drucks auf die *corporate social responsibility*, aber auch aus wohlverstandenen Eigennutz (*place* als Ressource, vgl. Florida 2002).
- Drittens wird die strategische Kooperation der regionalen Eliten faktisch erzwungen durch den wirtschaftlichen Regionenwettbewerb im Kontext der dominanten neoliberalen Denkmuster.

Allen Formen der strategischen Planung dürfte aber eigen sein, dass sie erhebliche Rückwirkungen auf das Akteursfeld und den Institutionenrahmen haben: Planer lösen sich vom Denken in traditionellen Raumnutzungsordnungen, Politiker müssen ihr kurzfristig orientiertes Politikmanagement in längerfristiges strategisches Handeln einbinden, enge institutionelle Eigeninteressen, die den Nutzen der Kooperation verkennen, nehmen die Beziehungen zu anderen Akteuren nicht mehr als Nullsummenspiele der Macht wahr, sondern als *strategische Partnerschaften* u.Ä.

Dabei ist sorgfältig zu beobachten und kritisch zu werten, wie sich mit strategischer Planung die Planungslandschaft ändert. Denn es ist unverkennbar, dass

- sich die Gewichte zugunsten der wirtschaftlichen Regionalentwicklung verschieben – ökologische und soziale Belange werden eher untergeordnet,
- damit inhaltlich eine Hinwendung zur Gestaltung der Lebensqualität in der Region einhergeht (*place-making*),
- innovativere Ansätze im Planungsprozess gefordert werden, weil Routinehandeln infrage gestellt wird und die regionalen Eliten gezwungen werden, sich über die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der Entwicklung ihrer Region Gedanken zu machen sowie eine mittelfristige Orientierung und Prioritäten des koordinierten Handelns festzulegen,
- Planer einen besseren Zugriff zur Umsetzungsebene gewinnen müssen als es der gegenwärtigen Regionalplanung in Deutschland möglich ist. Das hat Rückwirkungen auf Fragen der Institutionalisierung und Ressourcenausstattung der Planungsorganisation,
- die Planungslandschaft vielfältiger wird, weil strategische Planung noch intensiver als traditionelle Regionalplanung an die spezifischen regionalen Kontextbedingungen, Akteurskonstellationen und Handlungsbedarfe angepasst werden muss (Tewdwr-Jones, Allmendinger 2007: 34).

Aber auch strategische Planung kann die Grundprobleme integrierten, koordinierten Handelns nicht lösen, wenn die Beteiligten nicht ihre gemeinsamen Interessen und die Vorteile solidarischen Handelns erkennen. Es verwundert dann nicht, wenn die Protagonisten der *strategischen Planung* etwas enttäuscht feststellen, dass in der Praxis eigentlich nirgends die „reine“ Form zu finden ist (Albrechts 2006).

Generell beobachtet man eine stärkere Verbindung von Planung und neuen Formen der *regional governance*, weil im Kontext der strategischen Planung immer mehr Planungshandeln außerhalb der formalen Institutionen stattfindet, aber eng damit verbunden ist, und weil eine Vielzahl von Netzwerken ineinandergreifen, die im strategischen Planen ihre Koordination finden (so Allmendinger, Haughton 2009 für das Projekt „Thames Gateway“). Das verwundert nicht, denn strategische Planung verlangt neue kooperative Handlungsformen. Das ist weniger ein organisatorisches Problem als ein mentales: Veränderungen in den paradigmatischen Orientierungen der Beteiligten auszulösen, um Gemeinsamkeiten in den Problemlagen und Lösungswegen klarer zu erkennen, eine längerfristige Perspektive des Handelns einzunehmen, weniger auf externe Hilfe zu setzen, sondern sich selbst stärker in den Problemlösungsprozess einzubringen etc.

Strategisches Handeln ist meist leichter über Projekte herzustellen, weil hier die Komplexität begrenzt ist, Ziele leichter zu harmonisieren sind, der Planungshorizont überschaubar bleibt und generell die Vorteils-Kosten-Struktur der Interaktionen für jeden Beteiligten besser zu berechnen ist. Deshalb wird den sog. *strategischen Projekten* immer mehr Aufmerksamkeit gewidmet – sie sollen die Verbindung herstellen zwischen den anspruchsvolleren Formen der strategischen Planung und der strategischen Steuerung in der Praxis (Albrechts 2006a).

Literatur

- Albrechts, L. (2006a): Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. In: *Environment and Planning A* 38 (6), 1149-1170.
- Albrechts, L. (2006b): Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects, In: *European Planning Studies* 14 (10), 1487-1500.
- Almendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A* 41 (3), 617-633.
- Altrock, U. (2004): Anzeichen für eine Renaissance der strategischen Planung? In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie. Planungsrundschau* 10, 221-238.
- Altrock, U. (2008): Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 61-86.
- Brenner, N. (2004): *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford.
- Bryson, J. (1997): Strategic planning. In: Shafritz, J. M. (Hrsg.): *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder/Co., 2160-2169.
- Bryson, J. (2000): Strategic planning and management for public and non profit organizations and communities. In: Salet, W. G. M.; Faludi, A. (Hrsg.): *The revival of strategic spatial planning*. Amsterdam, 205-217.
- Bryson, J. (2004): Comment. In: *Planning Theory & Practice* 5 (1), 57-58.
- Dangschat, J. S. (2008): Autobahnen ins Glück. Der Münchhausen-Effekt der Strategischen Raumplanung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 38-60.
- Dimitriou, H. T. (2007): Strategic planning thought: Lessons from elsewhere. In: Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (Hrsg.): *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*. London u. a., 43-65.
- Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (2007): Introduction. In: Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (Hrsg.): *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*. London u. a., 3-9.
- Elcock, H. (2008): Regional futures and strategic planning. In: *Regional and Federal Studies* 18 (1), 77-92.
- Florida, R. (2002): *The rise of the creative class*. New York.
- Flyvbjerg, B.; Richardson, T. (2002): Planning and Foucault. In search of the dark side of planning theory. In: Almendinger, Ph.; Twedwr-Jones, M. (Hrsg.): *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London u. a., 44-62.
- Frey, O. (2008): Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 224-249.
- Frey, O.; Hamedinger, A.; Dangschat, J. S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 14-35.
- Friedmann, J. (2004): HongKong, Vancouver and beyond: Strategic spatial planning and the longer range. In: *Planning Theory & Practice* 5 (1), 50-56.
- Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.) (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 20 (1), 9-20.
- Healey, P. (1997): The revival of strategic planning in Europe. In: Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B. (Hrsg.): *Making Strategic Spatial Plans*. London u. a., 3-19.

- Healey, P. (2006a): Transforming governance. Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. In: *European Planning Studies* 14 (3), 299-320.
- Healey, P. (2006b): Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. 2. Aufl., Basingstoke u. a.
- Heinz, R. (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart.
- Hutter, G. (2007): Stadtbau und Governance. Strategische Planung zwischen maximaler Wahlfreiheit und institutionellem Determinismus. In: *Städte im Umbruch* 4, 11-21. http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/downloads/2007_4.pdf (15.02.2008).
- Ibert, O. (2007): Megaprojekte und Partizipation. Konflikte zwischen handlungsorientierter und diskursiver Rationalität in der Stadtentwicklungsplanung. In: *disP* 171 (4), 50-63.
- Mastop, H.J.M. (2000): The performance principle in strategic planning. In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): *The Revival of Strategic Planning*. Amsterdam, 143-155.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J. (1998): *Strategy Safari: The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. Harlow u. a.
- Newman, P. (2008): Strategic spatial planning: Collective action and moments of opportunity. In: *European Planning Studies* 16 (10), 1371-1383.
- Peters, D. (2008): PlanerInnen als "deliberative practitioners". Auf dem Weg zu einem neuen, diskursiven Pragmatismus in der Planung(stheorie)? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 309-321.
- Poister, T.H.; Streib, G. (2005): Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. In: *Public Administration Review* 65 (1), 45-56.
- Roberts, P.; Lloyd, M.G. (1999): Institutional aspects of regional planning, management and development: Models and lessons from the English experience. In: *Environment and Planning B* 26 (4), 517-531.
- Schmitz, G. (2008): Aktuelle und künftige Anforderungen an die Regionalplanung. In: Köhler, St.; Schulze, U.; Wille, V. (Hrsg.): *Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg*. = Arbeitsmaterialien der ARL 342. Hannover, 32-52.
- Schön, K.P.; Selke, W. (2007): Territoriale Agenda der EU – ein Ansatz für ein neues Planungs- und Entwicklungsverständnis in Europa. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7/8, 435-440.
- Shaw, D.; Lord, A. (2007): The cultural turn? Cultural change and what it means for spatial planning in England. In: *Planning, Practice and Research* 22 (1), 63-78.
- Taylor, N. (2010): What is this thing called spatial planning? An analysis of the British government's view. In: *Town Planning Review* 81 (2), 193-208.
- Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (2007): Regional institutions, governance and the planning system. In: Dimitriou, H.T.; Thompson, R. (Hrsg.): *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*. London u. a., 28-40.
- Thornley, A. (2000): Strategic planning in the face of urban competition. In: Salet, W.G.M.; Faludi, A. (Hrsg.): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam, 39-52.
- Wiechmann, T. (2008a): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann, T. (2008b): Strategische Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund, 265-275.
- Zibell, B. (2008): Strategieorientierung in der Planung – eine neue Idee? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 322-351.